ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-963

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 4 февраля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 26 сентября 2011 г. № ИА/36399,

установил:

письмом от 26 сентября 2011 г. № ИА/36399 (далее – Письмо) Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России) во исполнение пункта 3 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2011 году, утвержденного приказом ФАС России от 31 марта 2011 г. № 224, в целях обеспечения единообразной практики применения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закона о защите конкуренции) направила руководителям территориальных органов ФАС России разъяснения.

В абзаце втором Письма антимонопольный орган приводит положение пункта 3 части 1 статьи 10 названного закона, согласно которому занимающему доминирующее положение хозяйствующему субъекту запрещается навязывать контрагенту условия договора, невыгодные для него или не относящиеся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными

правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

В абзацах третьем – пятом автор Письма разъясняет, что при решении вопроса о том, содержится или нет в действиях (бездействии) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта нарушение статьи 10 Закона о защите конкуренции, антимонопольными органами должно быть определено: совершены ли данные действия (бездействие) в допустимых пределах осуществления гражданских прав; налагаются ими или нет на контрагентов такого субъекта неразумные ограничения, устанавливаются ли в результате их осуществления необоснованные условия реализации контрагентами своих прав.

Сославшись на положения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), регулирующей пределы осуществления гражданских прав, ФАС России указала, что законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия «навязывание контрагенту невыгодных для него условий договора» (абзацы шестой – девятый). По мнению ФАС России, для целей применения положений пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции под навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него, следует понимать злоупотребление занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом правом на свободное заключение договора в форме совершения действий (бездействия), понуждающих (вынуждающих) контрагента такого субъекта вступать в договорные отношения на невыгодных условиях и тем самым ущемляющих интересы контрагента (абзац десятый).

В абзацах одиннадцатом – тринадцатом оспариваемого акта ФАС России рекомендует антимонопольному органу при решении вопроса о том, содержится или нет в действиях (бездействии) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта нарушение пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наряду с установлением наличия (отсутствия) условий договора, являющихся невыгодными для контрагента, исследовать обстоятельства, подтверждающие или опровергающие факты того, что: согласие контрагента на включение в договор невыгодных для него условий явилось вынужденным; хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение, совершил определенные действия (бездействие) по принуждению контрагента дать указанное согласие.

Акционерное общество «Международный аэропорт Владивосток» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что оспариваемым актом ФАС России ввела новое нормативное правовое регулирование, установив новое понятие «навязывание контрагенту невыгодных для него условий», фактически дополнила названный федеральный закон, выйдя за рамки толкования. Данное понятие стало обязательным для

территориальных органов ФАС России, применяется в качестве нормативного обоснования правоприменительного решения, в том числе в судебных делах с участием Общества при обжаловании решений и предписаний антимонопольного органа о прекращении злоупотребления доминирующим положением, приобрело обязательный характер по отношению к неопределенному кругу лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых названным федеральным законом, рассчитано на неоднократное применение. В силу нормативного характера оспариваемого акта, по мнению административного истца, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, он подлежал обязательной государственной регистрации и опубликованию.

В судебном заседании представители Общества Королев А.Н. и Ушкань А.В. поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

В письменных возражениях на административный иск ФАС России и заинтересованное лицо по делу Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) указали, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Представитель административного ответчика Савостина Е.В. поддержала изложенную в возражениях правовую позицию, просила отказать в удовлетворении заявленного требования.

Минюст России заявил о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

Выслушав стороны, обсудив доводы, изложенные в письменном отзыве заинтересованного лица, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие в оспариваемой части действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы; на основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и в порядке, установленном ими, осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности, устанавливает доминирующее положение хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией (пункт 1, подпункты 5.3, 5.3.5, 5.4, 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Реализуя предоставленные законом полномочия, в целях обеспечения единообразной практики применения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, устанавливающего запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, ФАС России в форме Письма разъяснила отнесенные к ее компетенции вопросы о навязывании занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом контрагенту невыгодных условий договора.

Данные разъяснения ФАС России направлены территориальным органам.

Изложенные в Письме разъяснения, вопреки доводам административного истца, не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведенные в нем конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Пунктом 1 статьи 421 ГК РФ установлено, что граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена данным кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Согласно пункту 1 статья 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Закон о защите конкуренции под монополистической деятельностью понимает злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью (пункт 10 статьи 4).

В силу части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

Изложенные в абзаце десятом Письма рекомендации о том, что для целей применения положений пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции под навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него, следует понимать злоупотребление занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом правом на свободное заключение договора в форме совершения действий (бездействия), понуждающих (вынуждающих) контрагента такого субъекта вступать в договорные отношения на невыгодных условиях и тем самым ущемляющих интересы контрагента, в полной мере соотносятся с приведенными нормами гражданского и антимонопольного законодательства, не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила и не содержат неопределенности, вызывающей неоднозначное толкование.

Доводы административного истца о нормативном характере оспариваемого акта основаны на ошибочном толковании норм процессуального права.

В соответствии с требованиями пункта 2 части 5 статьи 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если

оспариваемый акт соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Руководствуясь статьями 175–180, 217[1] Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 26 сентября 2011 г. № ИА/36399 отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации А.М. Назарова